



Granskning av bemanningsrutiner och kompetensförsörjning inom funktionsstödsförvaltningen

Rapport
Karlskrona kommun

KPMG AB

2023-06-09

Antal sidor 18

Antal bilagor



Karlskrona kommun

Granskning av bemanningsrutiner och kompetensförsörjning inom funktionsstödsförvaltningen

2023-06-09

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation och mål	6
3.2	Bemanningsrutiner	7
3.2.1	Rutin och tillämpningsanvisningar för bemanning	7
3.2.2	Bemanningsenheten	10
3.2.3	Bedömning	10
3.3	Kompetensutveckling	11
3.3.1	Kompetenskrav	11
3.3.2	Befattningar och kompetensutvecklande insatser	11
3.3.3	Bedömning	13
3.4	Kartläggning av framtida behov	13
3.4.1	Bedömning	14
3.5	Uppföljning	14
3.5.1	Bedömning	15
4	Slutsats och rekommendationer	16
A	Bilagor	18

1 Sammanfattning

KPMG har av Karlskrona kommuns revisorer fått i uppdrag att granska funktionsstödsnämndens bemanningsrutiner och kompetensförsörjning inom bostad med särskild service inom LSS, samt korttidsboende och tillsynsverksamhet för barn och unga. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att funktionsstödsnämnden i vissa delar har säkerställt ändamålsenliga bemanningsrutiner och arbetssätt avseende kompetensförsörjning inom bostad med särskild service, samt korttidsboende och tillsynsverksamhet för barn och unga.

Vi bedömer att funktionsstödsnämnden över lag har ändamålsenliga bemanningsrutiner som utgår från kommunens övergripande rutin för bemanning. Nämnden har vidare antagit nämndsmål som berör personal- och bemanningsplanering och aktiviteter för att nå identifierade utmaningar kring att kompetensförsörja verksamheterna. Nämnden har även tagit fram en heltäckande kompetensförsörjningsplan för hela funktionsstödsnämndens verksamheter som tydliggör mål och krav kring nämndens bemanning och kompetensförsörjning.

Delar av central bemanning har flyttats till bemanningsenheten Resurs och bemanning inom funktionsstödsförvaltningen. Vi ser det som en positiv del i arbetet med att uppnå övergripande mål och syfte med förvaltningens personal- och bemanningsplanering. Vidare arbetar funktionsstödsnämnden på olika sätt med att säkra förvaltningens kompetensbehov. Dock finns utmaningar med att rekrytera personal och framför allt utbildad inom funktionshinderområdet i enlighet med Socialstyrelsens rekommendationer. Arbeta pågår med att stärka samverkan med Vuxenutbildningen för att möjliggöra kompetensutveckling av befintlig personal i syfte att möta de krav och behov som finns, vilket vi ser som positivt.

För att möta nämndens framtida utmaningar med att behålla, rekrytera och kompetensutveckla befintlig personal, krävs dock fortsatt styrning och uppföljning av nämnden inom området. Nämnden bör särskilt följa att antagna mål kring personal- och bemanningsplanering genomförs och får effekt i verksamheten. Vi bedömer att det är väsentligt för att säkra verksamhetens genomförande och kvalitet.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi funktionsstödsnämnden att:

- Säkerställa att åtgärder för att uppnå målen kring nämndens personal- och bemanningsplanering fullföljs och får avsedd effekt i verksamheten.
- Öka samverkan mellan avdelningarna och med bemanningsenheten för att därigenom säkerställa ökad samplanering av resurser och bättre effektivitet och kvalitet i bemannings- och schemaprocesserna.
- I enlighet med antagen kompetensförsörjningsplan, fortsatt verka för att utveckla och rekrytera personal med lämplig kompetens och att stärka befintlig personals kompetens genom kompetensutvecklande insatser och fortsatt kvalitetsarbete.

2 Bakgrund

KPMG har av Karlskrona kommuns revisorer fått i uppdrag att granska bemanningsrutiner och kompetensförsörjning inom bostad med särskild service inom LSS, samt korttidsboende och tillsynsverksamhet för barn och unga. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Karlskrona kommun är i likhet med övriga kommuner en personalintensiv organisation. Med anledning av kommande pensionsavgångar, hög personalomsättning och brist inom vissa yrkeskategorier, framför allt inom funktionsstöd och omsorg, ser revisorerna en risk att nämnden inte säkrar en tillräcklig kompetensnivå för att klienterna ska ha en trygg och säker miljö att bo och/eller vistas i.

Att ha tillgång till personal i tillräcklig omfattning och med rätt utbildning är av stor betydelse för en god kvalitet i verksamheten. Utan tillgång till kvalitetssäkrad personal finns en risk att kvaliteten i verksamheten försämras. En viktig förutsättning för att klara kompetensförsörjningen är att befintlig och presumtiv personal uppfattar kommunen som en attraktiv arbetsgivare men även att det finns ändamålsenliga rutiner för introduktion, bemanning och kompetensutveckling för att möta verksamhetens behov.

Revisorerna har i sin revisionsplanering för 2023 uppmärksammat risker kring hur funktionsstödsnämnden säkerställer ändamålsenliga bemanningsrutiner och kompetensförsörjning inom nämndens LSS-boenden (bostad med särskild service) samt korttidsboende och tillsynsverksamhet för barn och unga. Revisorerna vill med granskningen bedöma om nämnden vidtar åtgärder för att säkerställa en ändamålsenlig bemanning och kompetensförsörjning.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om funktionsstödsnämnden säkerställer ändamålsenliga bemanningsrutiner och arbetssätt avseende kompetensförsörjning inom bostad med särskild service, samt korttidsboende och tillsynsverksamhet för barn och unga.

Granskningen avser besvarar följande revisionsfrågor:

- Finns ändamålsenliga bemanningsrutiner? Används vikarier, bemanningspool alternativt bemanningsföretag vid behov?
- Hur säkerställer nämnden kompetensutveckling av befintlig personal för att säkerställa en tillräcklig kompetensnivå?
- Vilka kartläggningar och analyser har gjorts beträffande kompetens-/personalbehovet på kort och lång sikt? Har mål och handlingsplaner fastställts för att säkra kompetensförsörjningen av personal?
- På vilket sätt följer funktionsstödsnämnden upp nämndernas arbete med bemanning och kompetensförsörjning?

Granskningen avgränsas till funktionsstödsnämnden med fokus på bostad med särskild service inom LSS samt korttidsboende och tillsynsverksamhet för barn och unga.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om nämnden uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:2) om kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning
- Övriga interna styrdokument såsom eventuell kompetensförsörjningsplan, verksamhetsplan, mål, riktlinjer och rutiner

Se bilaga A för sammanställning av tillämplig lagstiftning.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av interna styrdokument såsom budget och måldokument, verksamhetsberättelse, kompetensförsörjningsplan, plan för kompetensutveckling för arbete inom funktionsstödsverksamheter samt bemanningsrutiner och rutiner för resursfördelning av personal.

Intervjuer har genomförts med avdelningschef för bostad med särskild service samt avdelningschef för daglig verksamhet, sysselsättning, barn och unga. Därtill har intervjuer genomförts med urval av enhetschefer inom särskilt boende LSS samt urval av enhetschef för korttidsboende och korttidstillsyn för barn och unga.

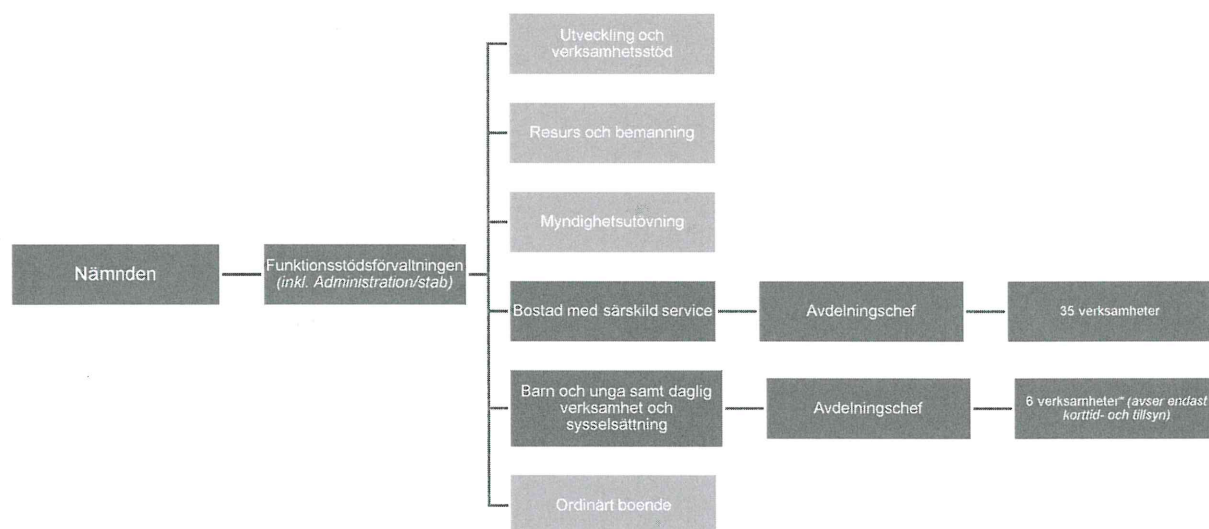
Rapporten är faktakontrollerad av dem vi intervjuat och har även skickats till förvaltningschefen för kännedom.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och mål

Enligt funktionsstödsnämndens reglemente¹ ansvarar nämnden för att fullgöra de uppgifter som ankommer på kommunen enligt socialtjänstlagen avseende särskilda bestämmelser för människor med funktionsnedsättning som inte fyllt 65 år. Nämnden ansvarar vidare för kommunens insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) oavsett personens ålder. Vidare åligger det nämnden att svara för stöd och andra insatser till personer med funktionsnedsättning.

Funktionsstödsförvaltningen som är indelad i sex olika avdelningar. Varje avdelning har en avdelningschef som ansvarar för ett varierat antal verksamheter. Enhetscheferna är i sin tur ansvariga för ett antal verksamheter, se organisationskiss nedan.



Inom kommunen finns totalt 35 boenden med särskild service som utgörs både av gruppboende och serviceboende. Kommunens korttidsboende och tillsyn för barn och unga är organiserade inom avdelningen barn och unga samt daglig verksamhet och sysselsättning. Sammantaget finns det sex verksamheter.

I verksamhetsplanen för 2023² har nämnden brutit ner fem övergripande fullmäktigemål som har bäring på deras verksamhet till specifika nämndsmål. Målen utgörs av;

- (1.) nöjdare brukare,

¹ Reglemente för funktionsstödsnämnden, KF 2020-02-04 § 62.

² Funktionsstödsnämnden Verksamhetsplan 2023, antagen av FSN 2023-02-22.

(2.) mer välmående medarbetare,

(3.) rätt stöd och service, i rätt tid.

Tillhörande varje mål finns ett antal indikatorer som är vägledande för att mäta måluppfyllelsen. Dessutom finns även ett antal aktiviteter kopplade till respektive mål. Därtill har nämnden fått ett antal uppdrag från nämnden som bland annat berör medarbetarperspektiv, hälsofrämjande insatser och kompetensutveckling, personalkontinuitet, samt säkerställa att personer med funktionsvariation har samma förutsättningar som andra. I verksamhetsplanen beskrivs hur de olika uppdragen kopplas till respektive nämndsmål.

Målet om mer välmående medarbetare utgör det nämndsmål som har tydligast koppling till aktuellt granskningsområde. De indikatorer och aktiviteter som bland annat lyfts fram är arbetet med kompetensförsörjningsplanen, hållbart ledarskap och stabilitet, samt kultur och värdegrund. Målen följs upp i samband med delårs- och årsbokslut.

3.2 Bemanningsrutiner

3.2.1 Rutin och tillämpningsanvisningar för bemanning

HR-avdelningen har tagit fram en kommunövergripande rutin för bemanning³. I rutinen beskrivs roller och ansvarsfördelning samt principer och riktlinjer för bemannings- och schemaprocessen inom Karlskrona kommun. Nedan framgår övergripande mål;

Målet är behovsanpassad bemanning, en ekonomi i balans och att alla tillsvidareanställningar ska vara på heltid.

Verksamheterna ska bemannas av tillsvidareanställda medarbetare med rätt erfarenhet och kompetens alla dagar i veckan, alla tider på dygnet.

Ovanstående förutsätter tydliga bemanningsstrategier som innefattar ett aktivt arbete med förhöjd grundbemanning och samplanering. Funktionsstödsförvaltningen har tagit fram ett tillämpningsdokument för bemanning utifrån den kommungemensamma bemanningsrutinen. Prioriterade områden är förhöjd grundbemanning, samplanering och långsiktig stabilitet i syfte att verksamheten i möjligaste mån ska bemannas med tillsvidareanställda medarbetare med rätt kompetens och erfarenhet.

Något som förvaltningen särskilt fokuserar på i sin tillämpning härrör sig från ett politiskt beslut från 2021 benämnt Bemanning 2.0. Satsningen introducerades hösten 2021 som en del i nämndens åtgärdsplan för att nå en budget i balans, men var också tänkt att generera bieffekter som stabilitet över tid, bättre kvalitet, ökad kontinuitet och

³ Rutin för bemanning, HR-chef, 2022-08-09

god arbetsmiljö. Åtgärder som berörs är olika strategier för att öka grundbemanningen för att därigenom öka förmågan att klara den planerade frånvaron. Andra åtgärder är tillämpning av resursspass⁴ i heltidsorganisationen för att öka förmågan att klara den akuta frånvaron samtidigt som behovet av timvikarier kan minskas, samt mer enhetliga schemastrukturer för att kunna nyttja samverkanspass mellan olika verksamheter. Detta i sin tur förutsätter ökad samverkan mellan olika avdelningar och verksamheter. Enligt uppgift har mål och aktiviteter för Bemanning 2.0 (personal- och bemanningsplanering) numera inarbetats i verksamhetsplanen 2023. En vidare beskrivning av hur förvaltningen arbetar för att uppnå dessa målsättningar följer i avsnitt 3.2.1.1 och 3.2.1.2.

3.2.1.1 Heltid som norm

Avtalet *Heltid som norm*⁵ antogs av kommunen för cirka fyra år sedan och syftar till att öka andelen heltidsarbetande. I nuläget arbetar majoriteten av de anställda inom förvaltningen heltid alternativt 85-90%. Enligt enhetscheferna finns inga formella hinder att omvandla deltids- till heltidstjänster, dock har vissa anställda valt att behålla sin tidigare tjänstgöringsgrad.

Cheferna upplever dock att detta inte räcker för att täcka de bemanningsbehov som finns. Andra utmaningar som *Heltid som norm* för med sig är att det krävs fler anställda än vad det finns årsarbetare för att täcka bemanningsbehovet och att tidigare flexibilitet med årsarbetstid inte kan nyttjas vid förändring med kort varsel – som vid avbokningar med kort varsel till exempel. Inom korttidsboendena och tillsynsverksamheten för barn och unga händer det ibland att föräldrar/anhöriga avbokar planerad närvaro så sent som samma dag. Inom dessa verksamheter blir det därför svårt att förutse hur mycket personal som behövs från en dag till en annan, särskilt under morgon- och kvällstider, men framför allt under helgdagar och lov, då både personalbehovet och antalet sena avbokningar är som störst.

3.2.1.2 Förhöjd grundbemanning

En del av nämndens åtgärdsplan kring personal- och bemanningsplanering är att få till stånd en förhöjd grundbemanning. En förhöjd grundbemanning möjliggör för varje verksamhet att på egen hand eller via samplanering täcka för planerad och förväntad frånvaro. Förutsättningarna varierar dock mellan förvaltningens verksamheter. Att det är så beror på orsaker som: (1) budget, (2) omfattning på planerad och förväntad

⁴ Benämns numera samverkanspass

⁵ SKL och Kommunal undertecknade i april 2016 ett avtal vars syfte är att underlätta övergången till heltidsorganisering, samt genomföra åtgärder som stödjer det lokala arbetet med att öka andelen heltidsarbetande.

2023-06-09

frånvaro, (3) nyttjande av övertid och timvikarier, (4) förutsättningar att arbeta med samplanering och samverkanspass⁶.

Den sistnämnda av de fyra punkterna har kommit att få en mer central roll inom såväl kommunen som förvaltningen över tid. Samplanering och samverkanspass betraktas idag som en förutsättning för att kunna ha en välfungerande heltidsorganisation och en budget i balans. Det möjliggör även för medarbetarna att kunna få sin sysselsättningsgrad planerad redan vid schemaläggning. Eventuell sjukfrånvaro kan i högre utsträckning även lösas med befintlig personal.

I vilken mån respektive verksamhet har en förhöjd grundbemanning beror dels på typ av verksamhet, dels på yttre omständigheter. Sammantaget ser det väldigt olika ut. Generellt upplever dock enhetscheferna att det har varit svårt att få till en förhöjd grundbemanning på lång sikt. Detta på grund av orsaker som oförutsedd och/eller varaktig sjukfrånvaro, att fler slutar än börjar och att personalbehovet kraftigt varierar i vissa verksamheter.

I det framåsyftande arbetet vill förvaltningen bli bättre på att tillvarata och samordna de resurser som Heltid som norm och ökad grundbemanning genererar. Genom att nyttja samverkanspass under särskilda omständigheter, såsom planerad frånvaro, minskar behovet av vikarier och bemanningsenhetens stöd. Utmaningar är att förvaltningen utgörs av ett stort antal mindre verksamheter, vilka arbetar med en komplex målgrupp där alla individer har varierande behov. I jämförelse med andra förvaltningar kräver därför funktionsstödsförvaltningens samplanering av personalresurser särskild noggrannhet. För att pådriva arbetet efterfrågar intervjuade chefer en samordnande funktion och bättre systemstöd på avdelnings- och förvaltningsövergripande nivå, som kan koordinera tillgängliga resurser mer effektivt. Vidare behövs förändringar i arbetssätt för att undvika att personal blir allt för bunden till sin verksamhet. Orsaker till att det har blivit så är, till exempel, att medarbetare inte har blivit introducerade till olika verksamheter, alternativt inte har rätt kompetens för att arbeta inom vissa verksamheter.

Av uppföljning av indikatorer/nyckeltal inom mål för personal och bemanningsplanering framgår att nyttjande av resursspass ökat mellan 2020 och 2021 men fortsatt behöver öka för att nå målet.

För att kunna nyttja personalen mer effektivt mellan verksamheterna, har informella nätverk utvecklats mellan enhetscheferna där samordning i viss mån sker. Mellan de boenden/verksamheter som en enhetschef ansvarar för finns även upparbetade rutiner att nyttja personal mellan verksamheterna, exempelvis vid arbetsplatsträffar. Andra

⁶ Rutin för bemanning; I samband med att schema fastställs kan överkapacitet uppstå, när medarbetare har arbetstid kvar att göra upp till sin sysselsättningsgrad samtidigt som bemanningskravet/bemanningsbehovet inom enheten redan är täckt. Denna arbetstid schemaläggs som samverkanspass. Om medarbetaren inte blir utbokad på sitt samverkanspass sker dialog med enhetschef om vilka arbetsuppgifter eller om tex introduktion på ny enhet ska genomföras.

exempel finns mellan särskilda boenden och daglig verksamhet där behoven utifrån klientens behov enklare går att matcha. Framåt är förhoppningen att förvaltningens kompetens- och bemanningsenhet i ökad utsträckning ska ansvarar för arbetet.

3.2.2 Bemanningseenheten

Funktionsstödsförvaltningen har sedan våren 2020 en egen bemanningsenhet, benämnd *Resurs och bemanning*. Från och med 1 september 2023 kommer avdelningen att heta *Resurs och kompetens* för att samla förvaltningens arbete med bemanningsplanering och kompetensförsörjning. Tidigare var enheten organiserad centralt och utgjorde en kommunövergripande funktion. Enheten består av ett antal koordinators samt en nytillträdd verksamhetsutvecklare med huvuduppdrag kompetens som ska arbeta med förvaltningens strategiska kompetensförsörjning.

Inom bemanningsenheten finns både en resurspool och en vikariepool. Resurspoolen består av cirka 50 medarbetare som i första hand täcker akut frånvaro i verksamheterna, medan vikariepoolen består av 26 tillsvidareanställda medarbetare som arbetar på längre vikariat/frånvaro i verksamheten. Utöver resurs- och vikariepoolen använder sig förvaltningen även av timanställda vikarier i händelse av att varken resurs- eller vikariepoolen skulle räcka till.

Enheten stöttar samtliga av förvaltningens verksamheter (ca 130 stycken) med att koordinera schemaläggning samt hantera behov av vikarier vid korttidsfrånvaro samt vid längre ledigheter och planerad frånvaro. Koordinatorerna har ett dubbelt uppdrag, dels att arbeta med akut bemanning, dels som stöd i schemaarbetet både till chef och schemaläggare i verksamheterna.

Om en verksamhet är i behov av vikarier försöker man i första hand lösa det inom den egna verksamheten innan bemanningsenheten blir påkopplad. I sådana fall ansvarar berörd enhetschef för att lägga in en bokning om behov av personalresurs där bemanningsenheten därefter ansvarar för att tillsätta en resurs. I krissituationer sker inbeordring av personal alternativt att personal får hyras in från bemanningsföretag, dock framgår av intervjuerna att sådana åtgärder sällan behöver vidtas.

Enligt de intervjuade fungerar samarbetet mellan enheterna och bemanningsenheten väl och det upplevs som positivt att förvaltningen har en egen bemanningsenhet som är väl införstådd i verksamheternas uppdrag, behov och komplexitet. Till exempel tycker enhetscheferna att det är mycket enklare att komma i kontakt med bemanningen efter organisationsförändringen, då de numera sitter i samma byggnad. Enligt de intervjuade har detta inneburit att cheferna kan fokusera mer på kvalitet och verksamhetsutveckling. Som nämnts tidigare kvarstår dock utvecklingsarbete för att i högre utsträckning samplanera och nyttja samverkanspass.

3.2.3 Bedömning

Vi bedömer att funktionsstödsnämnden över lag har ändamålsenliga bemanningsrutiner som utgår från kommunens övergripande rutin för bemanning. I riktlinjerna anges roller och ansvarsfördelning för bemannings- och schemaprocessen

Karlskrona kommun

Granskning av bemanningsrutiner och kompetensförsörjning inom funktionsstödsförvaltningen

2023-06-09

utifrån olika chefsnivåer samt rutin för bemanningskrav, bemanningsbehov och schemaprocess. Funktionsstödsförvaltningens tillämpningsanvisningar upplevs utgöra ett ändamålsenligt stöd i bemanning och schemaläggning.

Vi kan konstatera att förvaltningens resurspool och vikariepool används vid behov. Vid granskningstillfället har inte bemanningsföretag behövt tas in för att säkra verksamheternas bemanning.

Delar av flytten av central bemanning till en egen bemanningsenheten inom funktionsstödsförvaltningen ser vi som en positiv del i arbetet med att uppnå övergripande mål och syften med förvaltningens personal- och bemanningsplanering. Dock ser vi fortsatt behov av åtgärder för att uppnå intentionerna i angivna mål och aktiviteter som härrör sig till nämndens personal- och bemanningsplanering (utifrån tidigare beslut kring Bemanning 2.0). Detta gäller särskilt åtgärder för att uppnå intentionerna med heltid som norm och målsättningar kring förhöjd grundbemanning och ökad samplanering av verksamheter.

3.3 Kompetensutveckling

3.3.1 Kompetenskrav

Enligt LSS-lagstiftningen⁷ finns ett generellt krav på att personalen, inklusive föreståndaren, ska ha den kompetens som behövs för uppdraget (6 § LSS).

Vidare framgår av Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2014:2 – kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning)⁸, vilka utbildningskrav som gäller för den som ska arbeta med stöd, service och omsorg till personer med funktionsnedsättning. Krav som anges är gymnasial utbildning inom vård och omsorg eller barn- och fritidsprogrammet alternativt eftergymnasial vidareutbildning. Se bilaga 1 för vidare kunskapskrav.

3.3.2 Befattningar och kompetensutvecklande insatser

Inom berörda LSS-verksamheter finns olika befattningar, dock utgörs en majoritet av de anställda av stödbiträden, därefter stödassistenter och stödpedagoger (de två sistnämnda innehar formella behörighetskrav). Utöver dessa yrkesgrupper finns även andra professioner som arbetar med berörda verksamheter, såsom personliga assistenter, undersköterskor och legitimerad personal (sjuksköterska, arbetsterapeut, fysioterapeut).

De intervjuade avdelnings- och enhetscheferna är överens om att det är nödvändigt att höja kompetensnivån hos deras personal – både för de 70% av personalen som är

⁷ Se bilagan (s. 17) för mer information

⁸ Se bilagan (s. 17) för mer information

2023-06-09

behöriga och för resterande 30% som saknar behörighetsgivande utbildning⁹. Detta gäller framför allt kunskaper i arbetssätt och metoder men även kompetensutveckling kring olika funktionsnedsättningar, regelverk kring LSS samt social dokumentation och digitalisering.

Generellt sett upplevs det finnas många sökande till tjänster som ligger ute. Enligt avdelnings- och enhetscheferna har det dock blivit svårare att rekrytera utbildad personal som lever upp till Socialstyrelsens rekommendationer. En annan utmaning är att det finns en intern konkurrens om sökande mellan förvaltningens verksamheter. Mot bakgrund av svårigheterna att rekrytera personal pågår därför just nu diskussioner om att utveckla samarbetet med arbetsmarknadsförvaltningen i syfte att kompetensförsörja de medarbetare som redan finns anställda inom förvaltningen, men som inte har den kompetens som söks. Alternativ som diskuteras är att erbjuda anställning där studier kan bedrivas under en del av arbetstiden utifrån olika spår. Exempelvis kommer stödbiträden att erbjudas att utbildas till stödassistenter eller stödpedagoger. Enligt avdelningscheferna kommer erbjudande om fortbildning börja lanseras till hösten.

En annan möjlighet som diskuteras är att fler medarbetare får sin erfarenhet validerad i syfte att öka andelen medarbetare som uppnår efterfrågade kompetenskrav. Andra föreslagna insatser är att marknadsföra kommunens som arbetsgivare och vilka möjligheter som finns på ett tydligare sätt, samt att delta vid arbetsmarknadsmässor och att ta emot praktikanter.

De anställda inom förvaltningen har även möjlighet till kompetensutveckling i sin yrkesroll. Funktionsstödsförvaltningen har tagit fram en sammanställning över utbildningar/aktiviteter som utgör grund och förutsättningar för arbete inom funktionsstödsverksamheter¹⁰. Utbildningarna utgår från Socialstyrelsens rekommendationer. Vissa av de drygt 20 utbildningar som erbjuds internt är obligatoriska för alla inom förvaltningen, medan andra riktar sig till specifika avdelningar och enheter¹¹.

Till obligatoriska utbildningar som ingår hör bland annat social dokumentation och genomförandeplan samt mångfald och våld i nära relationer. Under 2020 genomgick vissa prioriterade verksamheter utifrån behov utbildning i lågaffektivt bemötande och pedagogiskt förhållningssätt. Enligt uppgift är målet att samtliga anställda på sikt ska gå denna utbildning. Om en anställd vill gå någon av de övriga utbildningarna som finns tillgängliga, ska hen gå via sin enhetschef som avgör huruvida utbildningen är relevant för personen i fråga. Utmaningen framåt är att göra en prioriteringslista utifrån identifierade behov och tillgång till utbildningsplatser.

⁹ Karlskrona kommun, 2022. *Kompetensförsörjningsplan 2022 Karlskrona kommun: Funktionsstödsförvaltningen.*

¹⁰ Kompetensutveckling för arbete inom funktionsstödsverksamheter, senast reviderad 2022-12-19

¹¹ Karlskrona kommun, 2022. *Kompetensutveckling för arbete inom funktionsstödsverksamheter.*

3.3.3 Bedömning

Funktionsstödsnämnden arbetar på olika sätt med att säkra förvaltningens kompetensbehov. Detta sker dels genom identifiering och prioritering av olika kompetensutvecklande insatser, dels krav på vissa obligatoriska utbildningar som alla anställda ska gå. Dock finns utmaningar med att rekrytera personal och framför allt utbildad inom funktionshinderområdet i enlighet med Socialstyrelsens rekommendationer. Arbete pågår med att stärka samverkan med Vuxenutbildningen för att möjliggöra kompetensutveckling av befintlig personal för att möta de krav och behov som finns, vilket vi ser som positivt.

3.4 Kartläggning av framtida behov

Inom funktionsstödsförvaltningen har det gjorts ett antal kartläggningar av framtida behov. Till en av de mer omfattande hör förvaltningens kompetensförsörjningsplan från 2022¹². Av den framgår att förvaltningen står inför flera olika typer av utmaningar. Bland annat nämns rekryteringssvårigheter och hög rörlighet på arbetsmarknaden, något som ställer krav på insatser inriktade mot att behålla befintlig personal, samt nyrekrytering. Dessutom har förvaltningen identifierat en utmaning i att hitta personal som har tillräcklig och rätt kompetens för att möta brukarnas behov. Därutöver upplever förvaltningen ett underskott på utbildad baspersonal och personal med legitimationsyrke, samt problematik med hög personalomsättning inom dessa och andra yrkeskategorier (t.ex. bland chefer). Förvaltningen ser också utmaningar kopplade till kommande ändringar i lagen om anställningsskydd (LAS). För att lösa dessa utmaningar ämnar förvaltningen satsa på att förbättra arbetsförhållandena och att arbeta mer strategiskt för att bli en hållbar arbetsgivare.

Inom förvaltningen implementerades nyligen en modell för kompetensplanering, vilken anger mål och aktiviteter kopplade till bemanning och kompetensförsörjning. Modellen syftar främst till att systematisera arbetet med att attrahera, rekrytera, introducera, utveckla, behålla och avsluta kompetens.

En separat utredning av bemanningsbehovet har även gjorts utifrån EU:s direktiv om elva timmars sammanhängande vila mellan varje arbetspass¹³. Direktivet förväntas börja tillämpas i Sverige från och med 1 oktober 2023 (vid tidpunkten för granskningen). Utredningen visade att detta kan komma att innebära att förvaltningen behöver anställa 150 personer till (utöver de 30 vakantsatta tjänsterna). Mycket hänger på om det kommer vara möjligt att behålla de så kallade "jourpassen/journätter", under vilka personalen har en sovande vila på natten. Om det inte är förenligt med gällande

¹² Karlskrona kommun, 2022. *Kompetensförsörjningsplan 2022 Karlskrona kommun: Funktionsstödsförvaltningen.*

¹³ EU-kommissionen har ifrågasatt om kollektivavtalet Allmänna bestämmelser (AB) är förenligt med EU:s arbetstidsdirektiv i vissa delar. Parterna har därför kommit överens om att skärpa kollektivavtalets regler avseende dygnsvila i syfte att värna individernas skydd och säkerställa att avtalet är förenligt med arbetstidsdirektivet. Vid tidpunkten för granskningen förväntas ändringarna träda i kraft 1 oktober 2023.

direktiv kommer personalbehovet däremot öka avsevärt. I uppgift från sakkontrollen framkommer att utifrån pågående arbete som gjorts under våren så beräknas inte behovet vara lika stort. Effekterna av de nya regleringarna inom dygnsvilan beräknas numera uppgå till 50 personer förutom de vakanta tjänsterna.

3.4.1 Bedömning

Vi kan konstatera att funktionsstödsnämnden genom sin kompetensförsörjningsplan (från år 2022) har genomfört en kompetensanalys och vilka behov som finns framöver. Dessa omfattar både kompetens- och personalbehovet på kort och lång sikt. I planen framgår även en kompetensplanering med mål och aktiviteter för att säkra förvaltningens kompetensförsörjning. Vi ser det som positivt att en kompetensförsörjningsplan har tagits fram och att denna innefattar en analys av nämndens kompetensförsörjningsbehov. Utifrån de utmaningar som identifierats, ser vi det som viktigt att nämnden fortsätter arbetet med prioriterade insatser som syftar till att rekrytera såväl behörig personal som om att kompetensutveckla befintlig. Detta är särskilt viktigt utifrån eventuella förändringar avseende dygnsvilan.

3.5 Uppföljning

De senaste åren har nämnden och förvaltningen initierat och genomfört en rad förändringar gällande rutiner för personal- och bemanningsplanering och kompetensförsörjning – både för kommunen som helhet och inom förvaltningen.

Nämndens mål följs upp årligen i samband med delårs- och årsbokslut. En del av nämndens uppföljning av bemanning och kompetensförsörjning har även skett inom ramen för nämndens åtgärdsplan för budget i balans och utifrån delmålet Bemanning 2.0 som nämnts tidigare i rapporten. Därtill ingår det som en del i nämndens årliga utvärdering av ledningssystem för kvalitet.

En verksamhetsberättelse för funktionsstödsnämnden upprättas årligen där bland annat kompetensförsörjningsfrågor och bemanningsrutiner som en del för att säkra verksamhetens kvalitet nämns. I verksamhetsberättelsen för 2022¹⁴ framgår bland annat att nämnden, trots pandemi och bemanningsutmaningar, har beslutade aktiviteter som i stor utsträckning genomförts. Bland annat vad gäller framtagande av individuella kompetensutvecklingsplaner. I berättelsen framgår vidare att arbete med frisknärvaron har varit utmanande i tider som präglats av restriktioner, försiktighet och uppmaningar om att stanna hemma från arbetet även vid milda symtom.

Av funktionsstödsnämndens protokoll från 2022-april 2023 framgår få beslut som rör nämndens personal- och bemanningsplanering och kompetensförsörjning. Ett av få beslut avser nämndens åtgärdsplan för budget i balans¹⁵. Vid tidpunkten då den presenterades var åtgärdsplanen den femte i ordningen och innehöll därför uppföljning av redan beslutade åtgärder. Till redan beslutade åtgärder hör riktlinjer, personal- och

¹⁴ Funktionsstödsnämnden – verksamhetsberättelse 2022

¹⁵ Karlskrona kommun, 2022. *Åtgärdsplan – Budget i balans (4.0)*.

bemanningsplanering, resursfördelningssystem, utvecklingsarbete inom respektive verkställighet/insats, samt processbaserat arbetssätt. Dessutom görs det förtydligande gällande tidsplan och ekonomisk effekt av vidtagna åtgärder.

3.5.1 Bedömning

Nämnden har genom framtagande av en heltäckande kompetensförsörjningsplan för hela funktionsstödsnämndens verksamheter tydliggjort mål och krav kring nämndens bemanning och kompetensförsörjning. Ett politiskt beslut har även sedan tidigare fattats i frågan benämnt Bemanning 2.0, vilket för 2023 inkorporerats i nämndens verksamhetsplan. Vi bedömer att det ger en tydlig politisk inriktning kring hur förvaltningen ska prioritera arbetet med personal- och bemanningsplanering framöver. Som en del av nämndens årliga systematiska kvalitetsarbete och måluppföljning sker även viss uppföljning kopplat till bemanning och kompetensförsörjning.

För att möta nämndens framtida utmaningar med att behålla, rekrytera och kompetensutveckla befintlig personal, krävs fortsatt styrning och uppföljning av nämnden inom området. Det är väsentligt för att säkra verksamhetens genomförande och kvalitet. Vi ser det särskilt som viktigt att nämnden följer upp pågående arbete med mål och aktiviteter kopplat till nämndens personal- och bemanningsplanering för att säkerställa att insatser görs och implementeras i verksamheterna för att därigenom uppnå avsedd effekt.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att funktionsstödsnämnden i vissa delar har säkerställt ändamålsenliga bemanningsrutiner och arbetssätt avseende kompetensförsörjning inom bostad med särskild service, samt korttidsboende och tillsynsverksamhet för barn och unga.

Vi bedömer att funktionsstödsnämnden över lag har ändamålsenliga bemanningsrutiner som utgår från kommunens övergripande rutin för bemanning. Nämnden har vidare antagit nämndsmål som berör personal- och bemanningsplanering och aktiviteter för att nå identifierade utmaningar kring att kompetensförsörja nämndens verksamheter. Nämnden har även tagit fram en heltäckande kompetensförsörjningsplan för hela funktionsstödsnämndens verksamheter som tydliggör mål och krav kring nämndens bemanning och kompetensförsörjning.

Delar av flytten av central bemanning till bemanningsenheten Resurs och bemanning, inom funktionsstödsförvaltningen, ser vi som en positiv del i arbetet med att uppnå övergripande mål och syften med förvaltningens personal- och bemanningsplanering. Vi kan konstatera att förvaltningens resurspool och vikariepool används vid behov. Vid granskningstillfället har inte bemanningsföretag behövt tas in för att säkra verksamheternas bemanning.

Funktionsstödsnämnden arbetar på olika sätt med att säkra förvaltningens kompetensbehov. Detta sker dels genom identifiering och prioritering av olika kompetensutvecklande insatser, dels krav på vissa obligatoriska utbildningar som alla anställda ska gå. Dock finns utmaningar med att rekrytera personal och framför allt utbildad inom funktionshinderområdet i enlighet med Socialstyrelsens rekommendationer. Arbete pågår med att stärka samverkan med Vuxenutbildningen för att möjliggöra kompetensutveckling av befintlig personal för att möta de krav och behov som finns, vilket vi ser som positivt.

För att möta nämndens framtida utmaningar med att behålla, rekrytera och kompetensutveckla befintlig personal, krävs dock fortsatt styrning och uppföljning av nämnden inom området. Nämnden bör särskilt följa att antagna mål kring personal- och bemanningsplanering genomförs och får effekt i verksamheten. Vi bedömer att det är väsentligt för att säkra verksamhetens genomförande och kvalitet.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi funktionsstödsnämnden att:

- Säkerställa att åtgärder för att uppnå målen kring nämndens personal- och bemanningsplanering fullföljs och får avsedd effekt i verksamheten.
- Öka samverkan mellan avdelningarna och med bemanningsenheten för att därigenom säkerställa ökad samplanering av resurser och bättre effektivitet och kvalitet i bemannings- och schemaprocesserna.
- I enlighet med antagen kompetensförsörjningsplan, fortsatt verka för att utveckla och rekrytera personal med lämplig kompetens och att stärka befintlig personals kompetens genom kompetensutvecklande insatser och fortsatt kvalitetsarbete.



Karlskrona kommun

Granskning av bemanningsrutiner och kompetensförsörjning inom funktionsstödsförvaltningen

2023-06-09

Datum som ovan

KPMG AB

Ida Brorsson

Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

A Bilagor

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

- Det finns två former av bostad med särskild service för vuxna – *gruppboende* och *serviceboende*. Verksamheten bedrivs enligt 9 § 9 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).
- En gruppboende kan erbjudas personer som har så stora behov av tillsyn och omvårdnad, att det är nödvändigt att personal finns till hands hela tiden. Gruppboenden består av ett mindre antal lägenheter som är samlade kring gemensamma utrymmen. En fast personalgrupp ska täcka de boendes hela stödbehov inklusive fritidsintressen och kulturella intressen.
- En serviceboende består av ett antal lägenheter som har tillgång till gemensam service och en fast personalgrupp. Lägenheterna är anpassade efter den enskildes behov och ligger oftast i samma eller kringliggande hus. Varje boende ska erbjudas dygnet-runt-stöd i den egna lägenheten i den omfattning som hen behöver.
- En vårdnadshavare eller god man kan ansöka om *korttidsboende för barn och unga* enligt 9 § 6 LSS. Syftet med korttidsboende/korttidsvistelse är att barn och unga med funktionsnedsättningar ska få möjlighet till miljöombyte och att anhöriga ska kunna få avlastning i vardagen.
- Barn över 12 år med funktionsnedsättning, som har förvärvsarbetande vårdnadshavare, har rätt till *korttids tillsyn* utanför det egna hemmet. Verksamheten bedrivs enligt 9 § 7 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Insatsen erbjuds före och efter skolans slut, under lovdagar, studiedagar och längre lov.

Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:2)

Personal som omfattas av de allmänna råden bör minst ha kunskaper i grundläggande värden som rör de övergripande målen och regelverken enligt SoL och LSS samt kunskap om FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och barnets rättigheter. Andra områden som bland annat berörs av de allmänna råden är förhållningssätt och bedömningsförmåga, kommunikation, funktionsnedsättningar och dess konsekvenser, hälsa, personlig omsorg, social gemenskap och sysselsättning och aktiviteter i vardagen. Personalen bör vid behov få fortbildning och handledning i syfte att upprätthålla de kunskaper och förmågor som anges i dessa allmänna råd. Personalen bör även få möjlighet att följa kunskapsutvecklingen på området.

Det ska finnas en föreståndare för verksamheten som ansvarar för det dagliga arbetet och säkerställer att verksamheten håller god kvalitet. För gruppboende regleras att föreståndaren ska ha relevant högskoleutbildning i 5 § Socialstyrelsens författningssamling 2002:9. Det finns även reglering för gruppboende i 3 § LSS-förordningen.